Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual[*]

José Murilo de Carvalho

Pode-se argumentar que o problema das relações políticas entre o poder local e o poder nacional não será resolvido por meio de discussões conceituais. O que seria necessário é mais pesquisa de campo. Historiadores, sem dúvida, tenderiam a apoiar esse ponto de vista. Há momentos, no entanto, em que o acúmulo de pesquisas passa a ter rendimento decrescente porque as idéias começam a girar em roda, sem conseguir avançar devido a confusões ou imprecisões conceituais. Nesses momentos convém parar para revisão e tentar esclarecer conceitos e teorias.

Parece-me que este é um desses momentos nos estudos de poder local e suas relações com o Estado nacional no Brasil. Há imprecisão e inconsistência no uso de conceitos básicos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, patrimonialismo, feudalismo. A dificuldade não é certamente privilégio brasileiro, uma vez que tais conceitos são reconhecidamente complexos. Basta, como exemplo, mencionar a imensa literatura produzida em torno do fenômeno do clientelismo, as discussões sobre o conteúdo deste conceito e as dificuldades em empregá-lo de maneira proveitosa. No caso brasileiro, não só conceitos mais universais, como clientelismo e patrimonialismo, mas também noções mais específicas, como coronelismo e mandonismo, estão a pedir uma tentativa de revisão como auxílio para o avanço da pesquisa empírica, por mais árida e inglória que seja a tarefa. É o que me proponho fazer neste artigo. A ênfase será nos conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo, mas não poderá ser evitada referência às noções correlatas de patrimonialismo e feudalismo.

Começo com o conceito de coronelismo[1]. Desde o clássico trabalho de Victor Nunes Leal (1948), o conceito difundiu-se amplamente no meio acadêmico e aparece em vários títulos de livros e artigos. No entanto, mesmo os que citam Leal como referência, freqüentemente, o empregam em sentido distinto. O que era coronelismo na visão de Leal? Em suas próprias palavras: "o que procurei examinar foi sobretudo o sistema. O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município" (Leal, 1980:13). Nessa concepção, o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai

desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente. Na visão de Leal, ele surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado. O antigo presidente de Província, durante o Império, era um homem de confiança do Ministério, não tinha poder próprio, podia a qualquer momento ser removido, não tinha condições de construir suas bases de poder na Província à qual era, muitas vezes, alheio. No máximo, podia preparar sua própria eleição para deputado ou para senador[2].

O governador republicano, ao contrário, era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. Seu poder consolidou-se após a política dos estados implantada por Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos "pela política dominante no respectivo estado". Segundo Sales, era dos estados que se governava a República: "A política dos estados [...] é a política nacional" (Sales, 1908:252).

A conjuntura econômica, segundo Leal, era a decadência econômica dos fazendeiros. Esta decadência acarretava enfraquecimento do poder político dos coronéis em face de seus dependentes e rivais. A manutenção desse poder passava, então, a exigir a presença do Estado, que expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos de terra. O coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel. O momento histórico em que se deu essa transformação foi a Primeira República, que durou de 1889 até 1930.

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa

fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos. O próprio Leal é incoerente ao sugerir um renascimento do coronelismo embutido na tentativa dos presidentes militares de estabelecer contato direto entre o governo federal e os municípios, passando por cima dos governadores (Leal, 1980:14). A nova situação nada tinha a ver com a que descreveu em sua obra clássica.

Essa visão do coronelismo distingue-o da noção de mandonismo. Este talvez seja o conceito que mais se aproxime do de caciquismo na literatura hispano-americana. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania.

Na visão de Leal, o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo. Mandonismo, segundo ele, sempre existiu. É uma característica do coronelismo, assim como o é o clientelismo. Ao referir-se ao trabalho de Eul-Soo Pang, que define coronelismo como exercício de poder absoluto, insiste: "não é, evidentemente, ao meu coronelismo que se refere", e continua: "não há uma palavra no meu livro pela qual se pudesse atribuir o *status* de senhor absoluto ao coronel, ou às expressões pessoais de mando do sistema coronelista". Mais ainda: "Em nenhum momento, repito, chamei o coronel de senhor absoluto" (*idem*:12-13; Pang, 1979).

Boa parte da literatura brasileira, mesmo a que se inspira em Leal, identifica coronelismo e mandonismo. Essa literatura contribuiu, sem dúvida, para esclarecer o fenômeno do mandonismo. Da imagem simplificada do coronel como grande latifundiário isolado em sua fazenda, senhor absoluto de gentes e coisas, emerge das

novas pesquisas um quadro mais complexo em que coexistem vários tipos de coronéis, desde latifundiários a comerciantes, médicos e até mesmo padres. O suposto isolamento dos potentados em seus domínios também é revisto. Alguns estavam diretamente envolvidos no comércio de exportação, como os coronéis baianos da Chapada Diamantina, quase todos se envolviam na política estadual, alguns na política federal (Carone, 1971; Pang, 1979; Machado Neto *et alii*, 1972; Queiroz, 1975; Sá, 1974; Silva, 1975; Vilaça e Albuquerque, 1965; Campos, 1975). Mas o fato de esta literatura ter tornado sinônimos os conceitos de coronelismo e mandonismo foi negativo. Alguns autores encontraram mesmo um coronelismo urbano (Reis, 1971), ou um coronelismo sem coronéis (Banck, 1974; 1979). O conceito atinge, nesses casos, uma amplitude e uma frouxidão que lhe tiram o valor heurístico.

Outro conceito confundido com o de coronelismo é o de clientelismo. Muito usado, sobretudo por autores estrangeiros escrevendo sobre o Brasil, desde o trabalho pioneiro de Benno Galjart (1964; 1965), o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (Kaufman, 1977). Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo. Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo.

De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da

história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.

Exemplo claro dessa situação é o da cidade que na década de 60 era dominada por duas famílias, cujo poder se baseava simplesmente na capacidade de barganhar empregos e benefícios públicos em troca de votos (Carvalho, 1966). As famílias não tinham recursos próprios, como os coronéis, e o fenômeno não era sistêmico, embora houvesse vínculos estaduais e federais. Por vários anos as duas famílias mantiveram o controle político da cidade, alternando-se no poder. Os resultados eleitorais eram previstos de antemão com precisão quase matemática. Os votos tinham dono, eram de uma ou de outra família. Tratava-se de um caso exacerbado de clientelismo político exercido num meio predominantemente urbano. Não se tratava de coronelismo.

Temos, assim, três conceitos relacionados, mas não sinônimos, guardando cada um sua especificidade, além de representarem curvas diferentes de evolução. O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos. Os três conceitos, assim concebidos, mantêm uma característica apontada com razão por Raymond Buve (1992) como essencial em uma abordagem histórica: a idéia de diacronia, de processo, de dinamismo.

Mas não se resolvem com isso os problemas relacionados com os três conceitos. O menos polêmico deles talvez seja o de mandonismo, vamos deixá-lo em paz. Quanto ao clientelismo, as divergências são grandes. Na literatura internacional, muitos não concordam em restringi-lo à idéia de atributo de um sistema; outros querem aplicá-lo apenas à política local; outros ainda o vêem como um sistema global (Scott, 1977; Clapham, 1982; Lemarchand, 1981; Landé, 1983). Não seria possível nas dimensões

deste artigo retomar a discussão desse conceito além do uso que dele é feito no Brasil. Vamos retomá-lo em conexão com as críticas ao conceito de coronelismo de Leal.

A crítica mais contundente, quase virulenta, foi feita por Paul Cammack (1979; 1982), e foi respondida com igual contundência por Amilcar Martins Filho (1984). Como bem observa este último, o principal alvo de Cammack é a interpretação clientelística da política brasileira durante a Primeira República, que ele, Cammack, identificaria com o coronelismo. Contra essa interpretação Cammack propõe retomar a visão tradicional de um sistema político dominado pelos proprietários rurais cujos interesses seriam representados pelo Estado. Já vimos que coronelismo e clientelismo não se confundem e por aí a crítica erra o alvo. Martins Filho limita-se em sua resposta a salvar a abordagem clientelística. Mas pode-se examinar o conteúdo da crítica naquilo que atinge o coronelismo como sistema. O ponto central, a meu ver, é a negação, por Cammack, da validade da idéia de compromisso baseada na troca dos votos controlados pelos coronéis pela delegação de poderes do governo.

Cammack nega o poder dos coronéis de controlar os votos e também o valor do voto como mercadoria política. Quanto à capacidade de controle do voto, há consenso entre testemunhos da época e estudiosos de que ela existia. Ela se dava, como vimos, até mesmo em contextos urbanos e depois da democratização de 1945. Quanto ao valor do voto como mercadoria, a crítica faz sentido, a votação pouco valia na época. Há amplas evidências sobre fraudes escandalosas que acompanhavam o processo eleitoral em todas as suas fases. O coronel podia controlar os votantes e manipular as atas eleitorais, mas quem definia a apuração dos votos e reconhecia os deputados era o próprio Congresso em acordo com o presidente da República. Esse foi o acordo negociado por Campos Sales com os governadores. A apuração final podia inverter o resultado das atas. Uma testemunha ocular do processo de reconhecimento na Câmara em 1909 observa: "Os reconhecimentos de Goiás, Rio de Janeiro e Distrito Federal só se farão quando os chefes chegarem a acordo. Para o caso as eleições nada estão valendo" (Vieira, 1980).

Se aceita, a crítica quebra um dos pés do compromisso coronelista, qual seja, a dependência do governo em relação aos coronéis para a produção de votos. A crítica pode ser considerada válida se os coronéis forem tomados individualmente em sua relação com os governadores. Mesmo aí haveria exceções, pois certos coronéis, como os da Bahia, podiam enfrentar os governadores até no terreno militar. Mas mesmo sem

recorrer a esses casos excepcionais, a idéia do compromisso coronelista pode ser mantida sem que se dê ao voto peso decisivo. Se os governadores podiam prescindir da colaboração dos coronéis tomados isoladamente, o mesmo não se dava quando considerados em conjunto. A estabilidade do sistema como um todo exigia que a maioria dos coronéis apoiasse o governo, embora essa maioria pudesse ser eventualmente trocada. As manipulações dos resultados eleitorais sempre beneficiavam um grupo em detrimento de outro e tinham um custo político. Se entravam em conflito com um número significativo de coronéis, os governadores se viam em posição difícil, se não insustentável. Basta mencionar os casos da Bahia, de Goiás, do Ceará e de Mato Grosso. Em todos eles, os governadores foram desafiados, humilhados e mesmo depostos. São também conhecidos os casos de duplicatas de assembléias estaduais, de bancadas federais e até mesmo de governadores. As duplicatas de assembléias eram no mínimo embaraçosas para os governadores e podiam preparar o caminho para a intervenção do governo federal, numa confirmação da natureza sistêmica do coronelismo. Muitas vezes, rebeliões de coronéis eram incentivadas pelo governo federal para favorecer oligarquias rivais nos estados.

Um mínimo de estabilidade do sistema exigia algum tipo de entendimento com os coronéis, ou parte deles, sendo de importância secundária que a contrapartida do coronel se concretizasse exclusivamente em votos. Bastava o apoio tácito, a não rebelião. Se tudo dependesse do voto, seria de esperar uma luta maior por seu controle, com a conseqüência de que a participação eleitoral teria atingido proporções muito maiores do que os míseros 2% ou 3% da população. Com essa qualificação, a tese de Leal continua de pé.

Outra crítica de Cammack tem a ver com o velho debate entre classe e *following*, travado pela primeira vez no Brasil entre Benno Galjart (1964; 1965) e Guerrit Huizer (1965). Cammack acusa Leal de ver os coronéis apenas como atores políticos e não como produtores, como classe social. Aqui também há que distinguir. Que Leal considerava os coronéis como classe dominante não pode haver dúvida. O compromisso coronelista baseava-se exatamente na decadência econômica dessa classe. É a perda de poder econômico que leva o coronel a necessitar do apoio do governo para manter sua posição de classe dominante. Mas é verdade que a teoria é formulada apenas em termos de compromisso político: os coronéis apóiam o governador, que lhes dá carta branca em

seus domínios; os governadores apóiam o presidente da República, este reconhece a soberania deles nos estados.

Mas, de novo, a falha, se falha há, é apenas formal. Isto por duas razões. A primeira é que a entrega do controle de cargos públicos aos coronéis tem evidentemente um sentido que vai muito além do político. Não é preciso, por exemplo, demonstrar que o papel de um juiz de paz, de um juiz municipal, de um delegado de polícia ou de um coletor de impostos está estreitamente vinculado à sustentação dos interesses econômicos dos donos de terra e dos grandes comerciantes. As tarefas do juiz e do delegado eram importantes para o controle da mão-de-obra e para a competição com fazendeiros rivais. Ser capaz de oprimir ou proteger os próprios trabalhadores ou de perseguir os trabalhadores dos rivais fazendo uso da polícia era um trunfo importante na luta econômica. Como observou Oliveira Vianna (1949), a justiça brasileira caracterizava-se, nessa época, pelas figuras do "juiz nosso", do" delegado nosso", isto é, era uma justiça posta a serviço dos interesses dos mandões. O coletor de impostos, por seu lado, podia, pela ação, ou inação, afetar diretamente a margem de lucro dos coronéis. Até mesmo uma professora primária era importante para conservar valores indispensáveis à sustentação do sistema. Ignorar esses aspectos dos cargos públicos é que seria separar artificialmente o político do econômico. No coronelismo, como definido por Leal, o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que como empreguismo. O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo.

Em segundo lugar, era raro que os interesses econômicos de classe assumissem o primeiro plano nas lutas locais da Primeira República. Em geral, isto só se dava em momentos de tentativas de criação ou aumento de impostos pelos governos estaduais. Os interesses mais amplos dos coronéis como classe eram raramente, se jamais o foram, desafiados pelos governos ou pelos trabalhadores. Não se colocava em questão o domínio dos coronéis como classe. Esta é uma premissa que perpassa toda a argumentação de Leal e de fato a torna inteligível. O conflito assumia, assim, quase sempre, característica de disputa política entre coronéis ou grupos de coronéis, entrando os governos estaduais e federal seja como juiz, seja como provocador, seja ainda como aliado de uma das facções. Não havia movimentos organizados de trabalhadores que

pudessem colocar em xeque o domínio do senhoriato. A única organização de setores dominados verificava-se nos movimentos messiânicos e no cangaço. Mas messianismo e cangaço atingiam o domínio da classe proprietária apenas indiretamente. Eram vítimas fáceis da repressão e da cooptação, ou de ambas (Queiroz, 1977; Monteiro, 1974; Della Cava, 1970). Leal não ignorava nem menosprezava o lado econômico em sua teoria do coronelismo. Uma de suas inovações em relação à teoria social da época foi exatamente fugir aos reducionismos em voga, econômicos, sociológicos, culturais ou psicológicos. Sua análise incorpora contribuições de várias disciplinas e as integra no conceito de sistema coronelista (Carvalho, 1980c).

Mas as divergências não terminam aí. Como a polêmica entre Martins Filho e Cammack indica, estão em jogo conceitos sociológicos e políticos fundamentais como clientelismo, feudalismo e patrimonialismo, representação e cooptação. Uso a polêmica para entrar na discussão do emprego desses conceitos.

Martins Filho acusa Cammack de cometer uma impropriedade conceitual ao vincular patrimonialismo e representação de interesses, ao mesmo tempo que o próprio Cammack aponta a inconsistência da literatura sobre o coronelismo que vincularia feudalismo e cooptação. A meu ver, pelos argumentos expostos até agora, tanto Martins Filho como Cammack se equivocam ao colocar Nunes Leal dentro da tradição "feudalista" que tem em Oliveira Vianna e Nestor Duarte seus mais ilustres representantes, mais tarde seguidos por Queiroz (Oliveira Vianna, 1920; Duarte, 1939; Queiroz, 1956/57)[3]. Essa tradição acentua o poder dos potentados rurais e suas parentelas diante do Estado desde o início da colonização. Os grandes proprietários são vistos como onipotentes dentro de seus latifúndios, onde, como disse um cronista, só precisavam importar ferro, sal, pólvora e chumbo. Durante a Colônia eram alheios, se não hostis, ao poder do governo. Após a Independência, passaram a controlar a política nacional, submetendo o Estado a seus desígnios. A formulação mais contundente da tese feudal está em Nestor Duarte. As capitanias hereditárias seriam, segundo este autor, instituições legitimamente feudais e o feudalismo teria dominado os três primeiros séculos da história nacional. Pouco teria mudado após a Independência, pois "o poder político se encerra nas mãos dos que detêm o poder econômico" (Duarte, 1939:181). A ordem privada, antagônica e hostil ao Estado como poder público, teria governado soberana durante todo o período imperial e ainda predominaria à época em que o livro

foi escrito. Para ser tolerado pela ordem privada, o Estado, enquanto tal, omite-se e reduz suas tarefas à mera coleta de impostos. No resto, o Estado é privatizado e age em função dos interesses da classe proprietária.

Vimos que Leal, apesar da interpretação de Martins e Cammack, nega explicitamente vinculação a essa corrente feudalista. Pode-se supor até mesmo, embora ele tenha negado a hipótese, que seu livro tenha sido uma resposta a Nestor Duarte. Leal não é nem feudalista, nem economicista, tampouco dicotômico em sua análise. O poder político não é reduzido ao poder econômico, o Estado e a ordem privada não se colocam como oposição inconciliável. Mas, mesmo não se aplicando a crítica a Leal, a observação de Martins Filho sobre o relacionamento inadequado dos conceitos de feudalismo e patrimonialismo aos de cooptação e representação se sustenta e merece comentários mais amplos.

O debate é clássico na historiografia brasileira e pode-se dizer que as posições estão sendo apenas atualizadas e aperfeiçoadas na produção mais recente. Ao lado do" feudalista" Nestor Duarte, há o" patrimonialista" Raymundo Faoro, cuja tese inverte o argumento de Nestor Duarte. O Brasil seguiu a evolução de Portugal que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos formou-se um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo (Faoro, 1958)[4].

Uma linha intermediária entre Duarte e Faoro é seguida por Fernando Uricoechea (1978). Partindo de sólida base weberiana, Uricoechea interpreta o Brasil imperial com o auxílio do tipo ideal de burocracia patrimonial. Os dois termos são em parte conflitantes, desde que burocracia é tomada no sentido weberiano de racionalização e modernização da máquina do Estado, enquanto o patrimonial tem a ver com uma forma de dominação tradicional ligada à expansão do poder pessoal do monarca. É exatamente no conflito dialético entre os dois fenômenos que o autor vê a

natureza da política brasileira desde a Colônia: um misto de crescente burocratização e de decrescente prebendalização ou patrimonialismo. Estado e senhoriato estabeleceram relação dinâmica de complementação e antagonismo. O Estado português, e depois o brasileiro, não possuíam recursos humanos e materiais suficientes para administrar a Colônia e, posteriormente, o país independente. Fazia-se necessário o recurso ao poder privado na forma de serviços litúrgicos, cujo exemplo principal foi a Guarda Nacional. Por seu lado, o senhoriato não conseguiu desenvolver formas de solidariedade corporativa capazes de possibilitar o enfrentamento do monarca, enquanto a economia escravista não lhes permitia a consolidação estamental que caracterizou o feudalismo ocidental. A idéia de compromisso foge ao dualismo de Faoro e também ao reducionismo de Nestor Duarte, aproximando-se da abordagem de Leal.

Análise matizada também é a de Simon Schwartzman (1970). Partindo das mesmas distinções weberianas, trabalhadas por Bendix (Weber, 1964; Bendix, 1962), de feudalismo e patrimonialismo e de suas ligações com as formas políticas modernas, Schwartzman distingue evoluções diferentes nas regiões brasileiras. A principal delas tem a ver com o estilo patrimonial-cooptativo característico do Nordeste e de Minas Gerais e o estilo feudal-representativo próprio de São Paulo. Em Minas, a economia mineradora, marcada por forte presença da administração colonial, e a subseqüente decadência econômica durante o Império teriam levado a província e depois o estado à dependência do poder central, ao desenvolvimento do clientelismo e da cooptação como forma de relacionamento político. Em contraste, a tradição de independência dos bandeirantes paulistas durante a Colônia e a pujança econômica trazida pelo café levaram essa parte do país a desenvolver uma relação de maior autonomia em relação ao poder federal, baseada na representação dos interesses da elite local. O contraste entre os dois estilos seria, na visão de Schwartzman, uma das principais chaves para entender o enigma brasileiro.

Com relação às três últimas posições, elas podem ser contestadas em termos empíricos. A existência do onipotente estamento burocrático de Faoro é de difícil comprovação empírica. Outros trabalhos sobre a burocracia imperial mostram um quadro fragmentado, antes que unificado (Carvalho, 1980a). O próprio estudo de Uricoechea postula uma relação distinta entre burocracia e senhoriato rural, o mesmo acontecendo com recente trabalho de Graham (1990). A tese de Schwartzman sobre a

política de representação de interesses de São Paulo é contestada por estudos do corporativismo dos industriais paulistas na década de 30 (Costa, 1991). No entanto, do ponto de vista teórico e conceitual ambos são consistentes. A terminologia empregada segue com razoável precisão os tipos ideais weberianos e mantém coerência em relação às conseqüências teóricas derivadas desses tipos para a evolução política do país. Isto é, da postulação do patrimonialismo deriva um estilo político baseado na cooptação, no clientelismo, no populismo, no corporativismo de Estado. Ao reverso, da postulação do feudalismo, da independência do senhoriato rural em relação ao Estado, deriva um estilo político baseado na representação de interesses, nos partidos, na ideologia.

A mesma coerência não se dá com outros trabalhos sobre o tema. Já vimos a crítica de Martins Filho a Cammack relativa a esse ponto. Dentro da lógica weberiana, a conclusão da existência de um sistema representativo dos interesses dos proprietários rurais deveria vir da premissa feudalista de Nestor Duarte, criticada por Cammack. Insistir na fraqueza do senhoriato rural perante o Estado e daí deduzir a existência de um Estado representativo desse mesmo senhoriato parece, de fato, algo estranho. Foge não só à lógica weberiana mas também à análise marxista. Na formulação de Marx, sem que aqui dele divirja Weber, o modo capitalista de produção, base da política de representação de interesses, evolui do modo feudal de produção. Como observa J. P. Nettl (1968), não foi por acaso que Marx deixou de enfatizar o Estado para se concentrar nas classes ao se transferir da Alemanha para a Inglaterra, onde a transição se deu de modo exemplar. O Partido Comunista do Brasil estava sendo coerente, embora não necessariamente lúcido, ao insistir na tese do feudalismo brasileiro, do qual se evoluiria para o capitalismo e daí para o socialismo. Nem mesmo o dissidente marxista Caio Prado Jr. negava a seqüência, apenas achava que o país já era há muito capitalista e estava, portanto, pronto para o socialismo, sem ter de passar antes pela revolução burguesa[5]. Nesse campo, a diferença entre Marx e Weber com relação à análise da evolução das sociedades ocidentais está no fato de que o primeiro se concentra na seqüência feudalismo-capitalismo, ao passo que Weber admite também, mesmo no Ocidente, a alternativa derivada do patrimonialismo. Marx relega a última possibilidade ao modo asiático de produção (Marx, 1971).

Outro autor que também usa os conceitos de maneira pouco consistente é Richard Graham (1990; 1994). Em sua bem pesquisada obra sobre a sociedade

brasileira durante o Império, que traz várias contribuições importantes, Graham retoma a tese da hegemonia e o predomínio dos senhores de terra sobre o Estado. A vida dos gabinetes, segundo Graham, dependia tanto, se não mais, dos líderes locais do que o oposto. Como para esse autor qualquer concepção de Estado que não implique a dominação de uma classe é abstração teórica ou, pelo menos, inaplicável ao Brasil, só lhe resta postular o domínio da política imperial pela classe dominante rural (Graham, 1994:536). Até aí tudo bem. Como vimos, esta é a tese de Nestor Duarte e Queiroz. O problema conceitual surge quando Graham trabalha o tempo todo com a noção de clientelismo, de relações patrão-cliente. O clientelismo seria a marca característica do sistema político imperial: "Pode-se, pois, afirmar que o elemento decisivo da política brasileira no século XIX [...] foi o clientelismo" (*idem*:544). Ora, qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, tanto no de representação como no de controle, ou burocrático, para usar distinção feita por Clapham (1982), o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite. O senhoriato rural seria a clientela do Estado. Não é certamente esta a visão de Graham sobre a relação de poderes. Seria mais lógico para ele considerar o Estado como clientela do senhoriato. Mas não há nada em seu texto justificando essa reviravolta no conceito de clientelismo. Outra alternativa seria retornar à tese de Nestor Duarte, deixando de lado sua própria evidência sobre práticas clientelísticas.

A visão patrimonial de Uricoechea implica reconhecer maior poder ao senhoriato rural do que a abordagem clientelista-classista de Graham. Na relação patrimonial, o Estado vai além da simples distribuição de empregos públicos em troca de apoio. Ele se vê forçado a delegar boa parte da administração local, se não toda ela, aos donos de terra. Na formulação de Bendix, há "compromissos entre as forças opostas que dão aos chefes locais completa autoridade sobre seus dependentes, na medida em que isto é compatível com os interesses fiscais e militares do governante" (Bendix, 1962:356). O serviço litúrgico desses particulares é exercido gratuitamente, não constituindo, portanto, uma tarefa burocrática do Estado.

No Império, a Guarda Nacional foi a grande instituição patrimonial que ligou proprietários rurais ao governo. Ela não foi criada por proprietários, nem era uma associação que os representasse. Foi criada pelo governo durante a Regência,

inicialmente para fazer face aos distúrbios urbanos desencadeados após a abdicação do imperador e sua inspiração era a guarda francesa, uma organização burguesa (Castro, 1977). Posteriormente é que foi sendo transformada no grande mecanismo patrimonial de cooptação dos proprietários rurais. Daí os muitos conflitos entre seus oficiais e outras autoridades do governo ou eletivas, como juízes municipais, juízes de paz e padres, conflitos estes analisados por Thomas Flory (1981). Os oficiais da Guarda não apenas serviam gratuitamente como pagavam pelas patentes e freqüentemente fardavam as tropas com recursos do próprio bolso. A escolha democrática dos oficiais, por eleição, foi aos poucos sendo eliminada para que a distribuição de patentes de oficiais correspondesse o melhor possível à hierarquia social e econômica. Em contrapartida, a Guarda colocava nas mãos do senhoriato o controle da população local.

Não se resumia à Guarda Nacional o ingrediente patrimonial do sistema imperial. Os delegados, delegados substitutos, subdelegados e subdelegados substitutos de polícia, criados em 1841, eram também autoridades patrimoniais, uma vez que exerciam serviços públicos gratuitamente. O mesmo pode ser dito dos inspetores de quarteirão, que eram nomeados pelos delegados. Praticamente toda tarefa coercitiva do Estado no nível local era delegada aos proprietários. Algumas tarefas extrativas, como a coleta de certos impostos, eram também contratadas com particulares. O patrimonialismo gerava situações extremas como a de um município de Minas Gerais onde os serviços patrimoniais, assim como os cargos eletivos de juiz de paz, vereador e senador estavam nas mãos de uma só família. Treze pessoas ligadas por laços de parentesco ocupavam quase todos os postos, algumas acumulavam cargos eletivos e patrimoniais, como o de vereador e os de comandante da Guarda Nacional e subdelegado (ver *A Reforma*, 26/10/1869, p. 3). O Estado utilizava ainda os serviços da Igreja para executar suas tarefas: todos os registros de nascimento, de casamento, de morte eram feitos pelo clero e reconhecidos pelo Estado. Durante boa parte do período imperial, os padres tinham também papel importante nas eleições, que eram realizadas dentro das igrejas. Eles foram também encarregados de informar ao governo sobre a existência de terras públicas nos municípios, quando da aplicação da lei de terras de 1850.

A grande divergência que essa abordagem tem com a de Graham, é que nela a iniciativa é do Estado. A Guarda era uma organização criada pelo governo e controlada

pelo ministro da Justiça; os cargos de delegado e subdelegado de polícia foram criados para esvaziar as funções dos juízes de paz, autoridades eletivas. Na medida em que os proprietários rurais controlavam a eleição dos juízes de paz, o esvaziamento do poder destes em benefício de uma autoridade patrimonial era uma perda de poder para aqueles. Os proprietários nunca se organizaram em estamento como no feudalismo, nem em partidos políticos[6]. Organizações de proprietários surgiram apenas às vésperas da passagem da lei que libertou o ventre escravo (Pang, 1981). Sintomaticamente, essas organizações reagiam contra uma ação do governo que consideravam radicalmente contrária a seus interesses. O próprio imperador foi por eles acusado de traição nacional por favorecer a medida abolicionista.

A tendência era claramente no sentido de reduzir, até a eliminação, os resíduos patrimoniais da administração em favor da burocracia do Estado. Inúmeros conflitos surgidos em função do comportamento das autoridades patrimoniais, como os delegados e oficiais da Guarda, começaram já no Império a ser resolvidos pelo recurso a autoridades burocráticas, como os juízes de direito e oficiais da polícia. Na República, as tarefas de manutenção da ordem passaram todas para a burocracia, na medida em que delegados se tornaram funcionários públicos e os estados aumentaram rapidamente o efetivo de suas polícias militares que substituíram a Guarda na sua função original. A Igreja também foi separada do Estado, tendo sido instituído o registro civil. O coronelismo surgiu nesse momento, com o recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia.

A essa altura, pode-se voltar à pergunta inicial e procurar saber se toda essa discussão conceitual não é inútil disputa acadêmica. Sem propósito de querer introduzir rigidez desnecessária, espero ter mostrado a vantagem que teria para a pesquisa maior precisão na definição de conceitos básicos. Mais ainda, espero ter indicado que na seleção e uso dos conceitos aqui discutidos estão embutidas visões macrossociais distintas da evolução histórica do país e das características do Brasil de hoje. A literatura tem demonstrado amplamente, por exemplo, a relação entre patrimonialismo, corporativismo e autoritarismo (Schwartzman, 1977); a complementaridade entre clientelismo e corporativismo (Kaufman, 1977); a aliança entre clientelismo e populismo (Diniz, 1982). A terminologia usada para discutir o poder local na Colônia,

no Império, ou na Primeira República, reflete visões do Brasil de hoje, ou mesmo visões mais gerais sobre as leis e tendências das trajetórias das sociedades.

O importante em todo o debate não é discutir se existiu ou se existe dominação. Ninguém nega isto. O problema é detectar a natureza da dominação. Faz enorme diferença se ela procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes gerado na sociedade de mercado que surgiu da transformação do feudalismo na moderna sociedade industrial, via contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político; ou se ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo. É esta diferença que faz com que o Brasil e a América Latina não sejam os Estados Unidos ou a Europa, que sejam o Outro Ocidente, na feliz expressão de José G. Merquior[7].

(Recebido para publicação em outubro de 1996)

NOTAS:

[*] Trabalho apresentado no simpósio sobre" Nation-Building in Latin America: Conflict Between Local Power and National Power in the Nineteenth Century", em homenagem a Raymond Buve, Leiden, Holanda, 20-21 de abril de 1995.

1. Retomo e expando aqui algumas idéias desenvolvidas no verbete sobre coronelismo incluído no *Dicionário Histórico-Biográfico, 1930-1983*, organizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc), da Fundação Getulio Vargas.

2. Uma excelente e impiedosa descrição do papel político dos presidentes de província durante o Império foi feita por João Francisco Lisboa (1864/65) em seu *Jornal de Timon*, incluído em *Obras de João Francisco Lisboa*.

3. Outra vertente dessa corrente chama a atenção para a influência das parentelas nesse mundo dominado pelos potentados locais. Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de L. A.

Costa Pinto, *Lutas de Família no Brasil (Introdução ao seu Estudo)* (1949) e Linda Lewin,*Política e Parentela na Paraíba* (1993).

4. Quem primeiro usou a expressão patrimonialismo para descrever a política brasileira foi Sérgio Buarque de Holanda que tomou conhecimento da obra de Weber durante estada na Alemanha. Veja seu *Raízes do Brasil* (1936, cap. V).

5. Para a posição ortodoxa marxista, formulada já na década de 20, veja Otávio Brandão (Fritz Mayer), *Agrarismo e Industrialismo* (1924). Para a crítica de Caio Prado Jr., veja seu*A Revolução Brasileira* (1966).

6. Os partidos políticos imperiais eram coalizões. O liberal reunia proprietários e profissionais liberais, o conservador compunha-se de proprietários e magistrados. Em todas as questões que diziam respeito aos interesses dos proprietários, como a da abolição da escravidão, os dois partidos se dividiam internamente. Ver Carvalho (1980b, cap. 8).

7. O *referee* anônimo deste artigo observou que o último parágrafo é "muito concordante com a visão de Simon Schwartzman". Em havendo tal concordância, ela é motivo para que me autocongratule.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCK, Geert A. (1974), "The Dynamics of the Local Political System in the State of Espírito Santo, Brazil". *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, nº 17, pp. 69-77. [Links]

____. (1979), "The Persistence of Local Level Factionalism. An Anthropologists Assessment of its Implications for Brazilian National Process". *Ciência e Cultura*, nº 31, pp. 851-859. [Links]

BENDIX, Reinhard. (1962), *Max Weber. An Intelectual Portrait*. New York, Doubleday. [Links]

BRANDÃO, Otávio (Fritz Mayer). (1924), *Agrarismo e Industrialismo*. Buenos Aires, s/e. [Links]

BUVE, Raymond. (1992), "Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1967)". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 11, nº 1, pp. 1-28. [Links]

CAMMACK, Paul. (1979), "O Coronelismo e o Compromisso Coronelista: Uma Crítica". *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, nº 5, Belo Horizonte, pp. 1-20. [Links]

____. (1982), "Clientelism and Military Government in Brazil", *in* C. Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*. London, Frances Pinter Publ. [Links]

CAMPOS, Francisco I. (1975), Coronelismo em Estado Periférico: Goiás na Primeira República. Tese de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais. [Links]

CARONE, Edgard. (1971), "Coronelismo. Definição Histórica e Bibliografia". *Revista de Administração de Empresas*, vol. 11, nº 3, pp. 85-89.

CARVALHO, José Murilo de. (1966), "Barbacena: A Família, a Política e uma Hipótese". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 20, pp. 153-194. [Links]

____. (1980a), "Coronelismo", *in Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983*. Rio de Janeiro, Cpdoc/Fundação Getulio Vargas, Forense Universitária, pp. 932-934. [Links]

____. (1980b), *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro, Campus. [Links]

____. (1980c), "Em Louvor de Victor Nunes Leal". *Dados*, vol. 23, nº 1, pp. 5-9. [Links]

CASTRO, Jeanne B. de. (1977), *A Milícia Cidadã: A Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo, Cia. Editora Nacional. [Links]

CLAPHAM, Christopher (ed.). (1982), "Clientelism and the State", *in* C. Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*. London, Frances Pinter Publ. [Links]

COSTA, Vanda Maria R. (1991), "Origens do Corporativismo Brasileiro", *in* R. R. Boschi (org.), *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj/Rio Fundo Editora, pp. 113-146. [Links]

COSTA PINTO, Luis de A. (1949), *Lutas de Família no Brasil (Introdução ao seu Estudo)*. São Paulo, Cia. Editora Nacional. [Links]

DELLA CAVA, Ralph. (1970), *Miracle at Joazeiro*. New York, Columbia University Press. [Links]

DINIZ, Eli. (1982), *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. [Links]

DUARTE, Nestor. (1939), *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo, Cia. Editora Nacional. [Links]

FAORO, Raymundo. (1958), *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre, Globo. [Links]

FLORY, Thomas H. (1981), *Judge and Jury in Imperial Brazil, 1809-1871*. Austin, University of Texas Press. [Links]

GALJART, Benno. (1964), "Class and Following in Rural Brazil". *América Latina*, vol. 7, nº 3, pp. 3-24. [Links]

_____. (1965), "A Further Note on Followings: Reply to Huizer". *América Latina*, vol. 8, nº 3, pp. 145-152. [Links]

GRAHAM, Richard. (1990), *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford, Stanford University Press. [Links]

____. (1994), "Mecanismos de Integración en el Brasil del Siglo XIX", *in* A. Annino, L. C. Leiva e F-X. Guerra (dirs.), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zarogoza, IberCaja, pp. 525-544. [Links]

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1936), *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio. [Links]

HUIZER, Gerrit. (1965), "Some Notes on Community Development and Rural Social Research". *América Latina*, vol. 8, nº 3, pp. 128-144. [Links]

KAUFMAN, Robert R. (1977), "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", *in* J. M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. [Links]

LANDÉ, Carl H. (1983), "Political Clientelism in Political Studies. Retrospect and Prospects". *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, pp. 435-454. [Links]

LEAL, Victor Nunes. (1948), *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Forense. [Links]

____. (1980), "O Coronelismo e o Coronelismo de Cada Um". *Dados*, vol. 23, nº 1, pp. 11-14. [Links]

LEMARCHAND, René. (1981), "Comparative Political Clientelism: Structure, Process and Optic", *in* S. N. Eisenstadt e R. Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills, Sage Publications, pp. 7-32. [Links]

LEWIN, Linda. (1993), *Política e Parentela na Paraíba. Um Estudo de Caso da Oligarquia de Base Familiar*. Rio de Janeiro, Record. [Links]

LISBOA, João Francisco. (1864/65), "Jornal de Timon", *in Obras de João Francisco Lisboa*. São Luiz do Maranhão, Typ. de B. de Mattos. [Links]

MACHADO NETO, Zahidé *et alii*. (1972), *O Coronelismo na Bahia*. Salvador, Ed. da Universidade Federal da Bahia. [Links]

MARTINS FILHO, Amilcar. (1984), "Clientelismo e Representação em Minas Gerais durante a Primeira República: Uma Crítica a Paul Cammack". *Dados,* vol. 27, nº 2, pp. 175-197. [Links]

MARX, Karl. (1971), *Pre-Capitalist Economic Formations*. New York, International Publishers. [Links]

MONTEIRO, Duglas Teixeira. (1974), *Os Errantes do Novo Século: Um Estudo sobre o Surto Milenarista do Contestado*. São Paulo, Duas Cidades. [Links]

NETTL, J. P. (1968), "The State as a Conceptual Variable". *World Politics*, nº 4, pp. 559-592. [Links]

OLIVEIRA VIANNA, Francisco. (1920), *Populações Meridionais do Brasil. Paulistas, Fluminenses, Mineiros.* São Paulo, Monteiro Lobato e Cia. [Links]

____. (1949), *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro, José Olympio. [Links]

PANG, Eul-Soo. (1979), *Coronelismo e Oligarquias, 1889-1943. A Bahia na Primeira República*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. [Links]

PANG, Laura Jarnagin. (1981), The State and Agricultural Clubs in Imperial Brazil, 1860-1889. Ph.D. Thesis, Vanderbilt University. [Links]

PRADO JR., Caio. (1966), *A Revolução Brasileira*. São Paulo, Brasiliense. [Links]

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1956/57), "O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira". *Anhembi*, 24/26. [Links]

_____. (1975), "O Coronelismo numa Interpretação Sociológica", *in* B. Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, vol. 1. São Paulo, Difel, pp. 155-190. [Links]

____. (1977), *O Messianismo no Brasil e no Mundo*. São Paulo, Alfa-Ômega. [Links]

REIS, Fábio Wanderley. (1971), "Participación, Movilización e Influencia Política: Neo-Coronelismo en Brasil".*Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 2, nº 1, pp. 3-32. [Links]

SÁ, M. Auxiliadora F. de. (1974), *Dos Velhos aos Novos Coronéis*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco. [Links]

SALES, Campos. (1908), *Da Propaganda à Presidência*. São Paulo, s/e. [Links]

SCHWARTZMAN, Simon. (1970), "Representação e Cooptação Política no Brasil". *Dados*, nº 7, pp. 9-41. [Links]

____. (1977), "Back do Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies", *in* J. M. Malloy (ed.),*Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. [Links]

SCOTT, James C. (1977), "Political Clientelism: A Bibliographical Essay", *in* W. S. Schmidt *et alii* (eds.), *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley, University of California Press, pp. 483-505. [Links]

SILVA, Celson José da. (1975), *Marchas e Contra-Marchas do Mandonismo Local*. Belo Horizonte, RBEP. [Links]

URICOECHEA, Fernando. (1978), *O Minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. São Paulo, Difel. [Links]

VIEIRA, José. (1980), *A Cadeia Velha. Memória da Câmara dos Deputados, 1909*. Brasília, Senado Federal. [Links]

VILAÇA, Marcos Vinicius e ALBUQUERQUE, Roberto C. de. (1965), *Coronel, Coronéis*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro. [Links]

WEBER, Max. (1964), *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.